



# DEMOCRACIA E DIREITOS

DIMENSÕES DAS  
POLÍTICAS PÚBLICAS  
E SOCIAIS

## **POLÍTICAS PÚBLICAS DE AGROECOLOGIA NO ESTADO DE MINAS GERAIS:**

UMA ANÁLISE SOB A ÓTICA DOS PARADIGMAS DICOTÔMICOS  
DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO

**André Correa de Oliveira,** Fundação João Pinheiro | FJP

**Beatrice Correa de Oliveira,** Fundação João Pinheiro | FJP

**Claudio Burian Wanderley,** Fundação João Pinheiro | FJP

### RESUMO

Este estudo teve como objetivo analisar a dinâmica de atuação do Estado de Minas Gerais na promoção da Agroecologia, tendo em vista a dicotomia existente entre os paradigmas de desenvolvimento da agricultura moderna e da Agroecologia. Para tanto, analisou-se o processo de transposição da Agroecologia para o ordenamento jurídico do Estado, bem como a o orçamento do Estado de Minas Gerais, com base no Plano Plurianual de Ação Governamental 2016-2019 e na Lei Orçamentária Anual 2016, com vistas a verificar como se tem dado a distribuição de recursos entre as ações destinadas à promoção desses dois distintos paradigmas. Constatou-se que a transposição da Agroecologia para a agenda formal do Estado constituiu um passo importante em direção a seu desenvolvimento, mas a ausência de um projeto de desenvolvimento orientado por um enfoque agroecológico implica na realização de ações esparsas e com um orçamento bastante limitado.

Palavras-chave: Agroecologia; desenvolvimento rural sustentável; políticas públicas de desenvolvimento agrário.

**POLÍTICAS PÚBLICAS DE AGROECOLOGIA NO ESTADO DE MINAS GERAIS:**

**UMA ANÁLISE SOB A ÓTICA DOS PARADIGMAS DICOTÔMICOS DE DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO**

OLIVEIRA, André Correa de  
OLIVEIRA, Beatrice Correa de  
WANDERLEY, Claudio Burian

**INTRODUÇÃO**

Na segunda metade do século XX, ascendeu em vários países da América Latina o ideário proposto pela Revolução Verde, cujo objetivo era o aumento da produção e da produtividade das atividades agrícolas fundamentado no uso intensivo de insumos químicos, das variedades geneticamente melhoradas de alto rendimento, da irrigação e da motomecanização. No entanto, as crises sociais, ambientais e econômicas, vividas no final do século passado, aliadas à “crise alimentar” que se delineou nos últimos anos e à queda real dos preços pagos aos agricultores contribuíram para o surgimento de experiências diferentes daquelas do padrão proposto pela Revolução Verde (ALMEIDA In: ALITERI, 2008).

Essas novas formas de praticar e viver a agricultura estão arraigadas no debate recente da sustentabilidade do desenvolvimento, que demarca a busca pela adoção de um paradigma tecnológico e de organização social e produtiva que não seja predatório aos “recursos naturais” e compatibilize um padrão de produção agrícola que integre equilibradamente objetivos sociais, econômicos e ambientais (ALMEIDA In: ALITERI, 2008). Nesse contexto, a emergência da Agroecologia trata-se de uma alternativa de superação desses desafios, tendo em vista que ela fornece os princípios ecológicos básicos para o estudo e tratamento de ecossistemas tanto produtivos quanto preservadores de recursos naturais, e que sejam culturalmente sensíveis, socialmente justos e economicamente viáveis (ALITERI, 2008). Esta não só viabilizaria a manutenção das pequenas propriedades agrícolas familiares como também preservaria os saberes tradicionais e as variedades vegetais existentes.

O presente estudo focaliza, destarte, na questão da Agroecologia e sua relação com as políticas públicas, norteando-se pela seguinte pergunta de partida: como o Estado de Minas Gerais tem atuado na promoção da Agroecologia, a partir de lógica dual dos dois paradigmas de desenvolvimento agrário: o da agricultura moderna e o agroecológico?

Trata-se de um estudo de natureza exploratória que teve como objetivo geral analisar a atuação do Estado de Minas Gerais na promoção do desenvolvimento agrário, sob a ótica dos paradigmas de desenvolvimento da agricultura moderna e da Agroecologia. Para tanto, ensejou-se estudar os processos de desenvolvimento e disseminação da Agroecologia, bem sua relação com o

desenvolvimento rural sustentável. Ademais, buscou-se investigar no Plano Plurianual de Ação Governamental 2016-2019 e na Lei Orçamentária Anual de 2016 os programas e ações existentes, no âmbito da agricultura, a fim de verificar como tem se dado a destinação de recursos, no orçamento, entre a Agroecologia e a agricultura moderna.

Tendo em vista a crescente importância da temática trabalhada e as experiências e iniciativas recentes de institucionalização da Agroecologia, marcadas por forte dispersão estrutural, o estudo se justifica na medida em que busca compreender o papel do Estado na promoção dessa nova concepção de desenvolvimento agrário, em contraposição aos modelos convencionais. Por conseguinte, galga-se contribuir para a discussão da agroecologia nos âmbitos da sociedade e do Estado, haja vista que as questões da segurança alimentar e nutricional, da produção ecologicamente sustentável, da alimentação saudável e do desenvolvimento rural transcendem a lógica produtiva e de mercado, já que seus corolários tangenciam as mais diversas áreas da vida social, dentre as quais a saúde, a economia, a cultura e o meio-ambiente.

Para a efetivação dessa pesquisa adotou-se a estratégia metodológica da revisão bibliográfica acerca da Agroecologia, dos processos históricos que a conformaram, de seus princípios, diretrizes e potencialidades de promoção do desenvolvimento rural sustentável. A análise orçamentária da atuação do Estado fundamentou-se na Metodologia do Orçamento da Criança e do Adolescente. Foram utilizadas fontes secundárias e primárias e realizou-se uma pesquisa documental, a fim de averiguar legislações e planos e verificar documentos referentes à Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário.

O trabalho foi organizado em cinco seções. Esta primeira seção buscou realizar uma introdução e contextualização do assunto que será aprofundado. A segunda busca identificar a trajetória histórica dos sistemas agrícolas até chegar no século XX, quando se intensifica o processo de modernização da agricultura e começam a surgir os movimentos contrários a esse paradigma, dentre os quais, a Agroecologia. A terceira apresenta os fundamentos, conceitos e sentidos que sustentam a Agroecologia. Por sua vez, a quarta seção busca compreender, a partir da análise das legislações e do orçamento, como se tem dado a atuação do Estado na promoção da Agroecologia, comparativamente à agricultura moderna. Por fim, a última seção é dedicada às considerações tecidas nesse trabalho.

## 1. As bases do desenvolvimento das agriculturas

Iniciada na década de 60, a Revolução Verde conformou o desenvolvimento dos sistemas modernos de produção agrícola para a incorporação de pacotes tecnológicos de suposta aplicação universal, fundamentando-se na maximização dos rendimentos dos cultivos e na melhoria da produtividade agrícola. Preconizava-se a elevação da capacidade potencial dos cultivos, alicerçando-se no uso intensivo de insumos químicos, das variedades melhoradas de alto rendimento, da irrigação e da

motomecanização (MATOS, 2010).

Mazoyer e Roudart (2010) assinalam que a revolução se fundamentava na seleção de variedades com bom rendimento potencial de arroz, milho, trigo, soja e de outras grandes culturas de exportação, baseando-se também na utilização em larga escala de fertilizantes químicos, dos produtos de tratamento, de um eficaz controle da água de irrigação e da drenagem. Nesse contexto, em muitos países, os poderes públicos agiram no sentido de favorecer intensamente a disseminação dessa revolução, capitaneando políticas de incentivo aos preços agrícolas, de subvenções aos insumos, de bonificação dos juros de empréstimo e de investimentos em infraestruturas de irrigação, drenagem e transporte (MAZOYER; ROUDART, 2010).

Esses pacotes tecnológicos da revolução verde foram difundidos também para o Brasil, onde lograram sua introdução por meio da implantação de um complexo agroindustrial, composto por setores responsáveis pela produção de insumos e máquinas agrícolas, de processamento e beneficiamento, de distribuição, comercialização e financiamento em suas diversas fases (DORNELAS, 2014). Terra e Pelaez (2009) evidenciam que as causas da industrialização e da modernização da agricultura não foram espontâneas; ao revés, derivaram da intenção de modificar a estrutura produtiva do país e encontraram na figura do Estado o agente indutor e fomentador.

Ehlers (1994) destaca que a Revolução Verde logrou êxito no intento de elevar a produção total da agricultura. Conforme dados da Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – CMMAD (1991) citados pelo autor, entre 1950 e 1985, a produção mundial de cereais saltou de 700 milhões para 1,8 bilhão de toneladas, representando uma taxa de crescimento anual de 2,7%. Ademais, nesse mesmo período, a produção alimentar dobrou e a disponibilidade de alimento por habitante aumentou em 40%.

Embora esses resultados fossem inicialmente ao encontro daquilo a que a Revolução Verde se propôs, a euforia dessas “grandes safras”, facultadas pelo pacote tecnológico, foi paulatinamente sendo substituída por preocupações relacionadas a seus impactos socioambientais, a sua capacidade de efetivamente combater o problema da fome e à sua viabilidade energética (EHLERS, 1994).

Não obstante esses resultados, ocorreu, no Brasil, por meio de um intensivo amparo institucional, a cristalização de uma estrutura de mercado dos agrotóxicos altamente internacionalizada e tipicamente oligopolista, isto é, com elevado grau de concentração, que se instalou em um período de escasso marco regulatório (TERRA; PELAEZ, 2009). Dados da Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA) e do Observatório da Indústria dos Agrotóxicos da Universidade Federal do Paraná divulgados no ano de 2012 evidenciam a longevidade dessa estrutura: enquanto nos últimos dez anos o mercado mundial de agrotóxicos cresceu 93%, o mercado brasileiro cresceu 190%. Ademais, em 2008, o Brasil ultrapassou os Estados Unidos e assumiu o posto de maior mercado mundial de agrotóxicos.

A partir da década de 60, as críticas ao paradigma moderno da agricultura, particularmente no que diz

respeito a seus impactos ambientais e para a saúde humana, foram se fortalecendo, adquirindo visibilidade política e informando a opinião pública, criando condições para o avanço e consolidação de um movimento para a agricultura alternativa (CANUTO, 2004). Foi se consubstanciando, portanto, o movimento não homogêneo de oposição ao padrão produtivo agrícola moderno, chamado de convencional, que circunscreveu um conjunto de propostas alternativas e sustentáveis, consolidando a agricultura alternativa (EHLERS, 1994). Esse movimento experimentou, nas décadas de 80 e 90, um intenso alastramento, denominado por Canuto (2004) como o verdadeiro *boom* da agricultura sustentável, seja por uma perspectiva organizativa, técnica ou da participação nos mercados especializados.

Partindo da compreensão dos processos de construção, transformação e ressignificação da agricultura, em seus distintos modelos, bem como da relação entre o homem e o agroecossistema em que convive e atua, a seção a seguir irá abordar mais profundamente a temática da agroecologia, apresentando seus conceitos, seus fundamentos e sua relação com o desenvolvimento rural sustentável.

## 2. Agroecologia e desenvolvimento rural sustentável

Aliteri (2012, p. 104) define a ciência da Agroecologia como “a aplicação dos conceitos e princípios ecológicos para desenhar agroecossistemas sustentáveis”. A partir de uma perspectiva sistêmica, a Agroecologia emprega o agroecossistema como unidade de análise, com o intuito de propiciar as bases científicas, cristalizadas em seus princípios, suas metodologias e seus conceitos, para viabilizar o processo de transição, saindo do modelo vigente de agricultura convencional para chegar aos estilos de agriculturas sustentáveis.

Sob essa ótica, Caporal e Costabeber (2004, p. 07), defendem que a Agroecologia não deve ser confundida “com um modelo de agricultura, com a adoção de determinadas práticas ou tecnologias agrícolas e até com a oferta de produtos ‘limpos’ ou ecológicos, em oposição àqueles característicos dos pacotes tecnológicos da Revolução Verde”. Na visão dos autores, essa interpretação representa um reducionismo do significado mais abrangente do termo Agroecologia, prejudicando sua compreensão como ciência que fornece os fundamentos para a construção de modelos sustentáveis de agricultura, além de definir as estratégias para o desenvolvimento rural sustentável.

Nesse sentido, segundo Guzmán Casado, González de Molina e Sevilla Guzmán (2000), os elementos centrais da Agroecologia agrupam-se em três dimensões, que se interpenetram e interagem, quais sejam: ecológica e técnico-agronômica; socioeconômica e cultural; e sócio-política. Assim, ela se positiva quando, simultaneamente, perfaz com os imperativos da sustentabilidade:

econômica (potencial de renda e trabalho, acesso ao mercado), ecológica (manutenção ou melhoria da qualidade dos recursos naturais e das relações ecológicas de cada ecossistema), social (inclusão das populações mais pobres e segurança alimentar), cultural (respeito às culturas tradicionais), política

(organização para a mudança e participação nas decisões) e ética (valores morais transcendentais) (PEREIRA; CARNEIRO; ANDRADE, 2006, p. 23).

Verifica-se, assim, que a Agroecologia constitui uma ciência que requer uma abordagem holística e uma perspectiva sistêmica, de forma a avaliar a complexidade dos agroecossistemas e as relações indissociáveis entre a sociedade, o ecossistema, o indivíduo, a cultura, a política e a economia, desde um enfoque multidisciplinar. Desse modo, Sevilla Guzmán (2006) define Agroecologia como:

[...] o manejo ecológico dos recursos naturais, através de formas de ação social coletiva que apresentam alternativas à crise de modernidade, mediante propostas de desenvolvimento participativo desde os âmbitos da produção e da circulação alternativa de seus produtos, pretendendo estabelecer formas de produção e de consumo que contribuam para o enfrentamento da crise ecológica e social e, desta maneira, possam ajudar a restaurar o curso alterado da coevolução social e ecológica (GUZMÁN, 2006).

Guzmán e Molina (1996) complementam esse conceito afirmando que joga um papel central na Agroecologia a dimensão local, haja vista ser portadora de um potencial endógeno, rico em recursos, conhecimentos e saberes, os quais que propiciam a implementação de estilos de agricultura potencializadores da biodiversidade ecológica e da diversidade sociocultural. Dessa forma, um dos aspectos particulares da Agroecologia se concretiza em sua dimensão sociocultural: o potencial endógeno de desenvolvimento, presente no “local” (CAPORAL; COSTABEBER; PAULUS, 2009). Segundo Benko (1998), a lógica do desenvolvimento local endógeno não se enquadra nos ditames positivistas do desenvolvimento puramente econômico, tendo em vista que se trata de um desenvolvimento que nasce de baixo para cima, a partir de um enfoque social, em que o desenvolvimento é promovido pelo protagonismo de indivíduos e comunidades.

Tais acepções acerca da Agroecologia indicam que, ao mesmo tempo em que é dotada de um enfoque científico e transdisciplinar, estudando o manejo ecológico dos agroecossistemas, desponta também como um agente indutor de mudanças, haja vista o ensejo de se fomentar transformações sociais e ecológicas para se construir uma agricultura de bases sustentáveis (VENÂNCIO, 2014). Logo, a Agroecologia transpõe o âmbito da ciência para se materializar em práticas de manejo dos sistemas produtivos, e transcende também estas últimas para orientar todo um movimento social em prol de um desenvolvimento sustentável baseado em princípios de equidade, justiça social e autonomia produtiva. Envolve, assim, um processo de ressignificação das interações do agricultor com os ecossistemas e de sua vida social.

### 3. O Desenvolvimento Rural no Estado de Minas Gerais: um olhar sobre o orçamento Estadual

Pretende-se, nesta seção, efetuar uma análise orçamentária e histórica da atuação do Estado de Minas Gerais na promoção da Agroecologia. Para tanto, realizar-se-á, inicialmente, uma investigação da evolução da agroecologia no ordenamento jurídico, verificando as legislações referentes ao tema para

compreender como o Estado trata a questão da Agroecologia em seu arcabouço jurídico, o qual, teoricamente, é o orientador de sua ação. Em seguida, parte-se para uma análise do orçamento do Estado para o ciclo de 2016-2019, expresso no Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) e na Lei Orçamentária Anual (LOA). O objetivo é compreender e qualificar a atuação do Estado na promoção do enfoque agroecológico, de forma a verificar, orçamentariamente, qual tem sido a ótica de desenvolvimento rural adotada e Minas Gerais e quais os rumos essas políticas tem tomado.

O Orçamento Público constitui o instrumento fundamental das finanças públicas, por intermédio do qual, para um determinado período de tempo, são previstas suas receitas e fixadas suas despesas correspondentes. É por meio dele que a Administração Pública planeja e executa suas atividades, processo que envolve a escolha política e gerencial sobre alguns grupos de despesa em preterição de outros. Desse modo, ele traduz, na forma da programação de despesas, as orientações e prioridades do governo que irão sustentar sua atuação (MORGADO, 2011).

A análise orçamentária se faz relevante para se distinguir o que Santos (2011) denomina de agenda formal e a agenda substantiva do governo, no que diz respeito à Agroecologia. A agenda formal é composta quando determinada temática é inserida no âmbito das instituições formais e passa a ser integrada ao ordenamento jurídico. No entanto, essas instituições formais podem ter seus efeitos neutralizados e cooptados pelas instituições informais presentes na sociedade, sustentadas no substrato cultural, axiológico e consuetudinário, que se mantém através dos indivíduos e conformadores da perspectiva dominante. Logo, a incorporação da Agroecologia na agenda formal não implica na efetivação de seus princípios e diretrizes, tendo em vista ser necessário também a inserção na agenda governamental. Um tema só pode ser considerado como parte integrante da agenda governamental quando os incentivos e as condições materiais para o enfrentamento dos problemas estiverem em processo de produção. Nesse sentido, aspectos como campanhas de conscientização e transformação cultural, mobilização de atores, produção de conhecimentos e metodologias específicas, estruturação de unidades organizacionais dedicadas, formação de competências e outros investimentos servem para evidenciar a formação de uma agenda efetiva (SANTOS, 2011).

O orçamento público torna-se, portanto, o *locus* privilegiado de visibilização do processo de mobilização de recursos a favor de uma política. As estratégias de ação efetivas sempre estão, em princípio, vinculadas à alocação de recursos financeiros, de tal forma que ou uma política é contemplada nas peças orçamentárias, ou ela permanece restrita à agenda formal (SANTOS, 2011). Em vista disso, a análise orçamentária é importante para compreender em que medida a Agroecologia tem se descolado da agenda formal e adentrado o campo da agenda governamental, na forma de ações e programas que demandam gastos públicos.

O Orçamento Público Estadual é elaborado e veiculado, conforme os artigos 153 a 157 da Constituição do Estado de Minas Gerais, por meio de três leis, de iniciativa do Poder Executivo: o

Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). O PPAG consiste no instrumento normatizador do planejamento da administração pública estadual de médio prazo, determinando o escopo de atuação do Estado para o período de quatro anos, por meio de programas e ações de governo nele instituídos, com definição das respectivas metas físicas e financeiras (MINAS GERAIS, 2016). Por conseguinte, a análise desses documentos elaborados pelo governo permite um entendimento mais sistêmico de como o Estado, partindo das diretrizes expostas, tem planejado sua atuação no sentido da promoção da Agroecologia.

### 3.1. Metodologia

A análise orçamentária da atuação do Estado de Minas Gerais na promoção da Agroecologia, conforme se propõe, teve como base a Metodologia do Orçamento da Criança e do Adolescente (OCA), proposta metodológica elaborada pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) e a Fundação de Assistência ao Estudante (FAE), com o apoio do Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef). A metodologia foi posteriormente submetida à revisão, realizada a partir do Projeto de Olho no Orçamento Criança (POC), uma iniciativa Fundação Abrinq pelos Direitos da Criança e do Adolescente, do Inesc e do Unicef (VELASCO *et al.*, 2005). Trata-se de uma metodologia de seleção que propicia identificar, de forma clara e objetiva, o montante de recursos designado para a promoção e desenvolvimento da criança e do adolescente, organizando as informações constantes do orçamento público, com o intuito de esclarecer, dentro da peça, o que se destina à temática analisada (VELASCO *et al.*, 2005). Tal metodologia foi simplificada e adaptada à temática da Agroecologia, no contexto do Estado de Minas Gerais, para o período de 2016-2019.

Para a análise, definiu-se como fontes de consulta o Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG), que expressa o planejamento do Governo do Estado para um período de quatro anos, e o Sistema de Informações Gerenciais e de Planejamento – SIGPLAN. Dessa forma, foram analisados quatro planos, quais sejam: o PPAG 2004-2007, o PPAG 2008-2011, o PPAG 2012-2015 e o ora vigente PPAG 2016-2019. Apresentar-se-á uma análise mais detalhada e minuciosa para o PPAG 2016-2019, tendo em vista que este traduz a orientação, a visão e as diretrizes do governo atual no que diz respeito à Agroecologia, exprimindo, assim, o que foi planejado para o exercício de 2016 e também para os três anos vindouros.

O processo de análise dos programas e ações contidos nos planos plurianuais fundamentou-se na definição de três blocos de critérios de seleção, a saber:

- **Bloco A:** Programas/ações/iniciativas/projetos que possuam enfoque explicitamente agroecológico, isto é, cujos recursos são destinados para a promoção direta da Agroecologia e do processo de transição agroecológica, em plena conformidade com seus princípios, métodos, diretrizes e objetivos.
- **Bloco B:** Programas/ações/iniciativas/projetos que, embora não possuam enfoque



explicitamente agroecológico, contribuem ou têm potencial de contribuir, ainda que indiretamente, para a promoção de alguns princípios ou diretrizes da Agroecologia, uma vez que fomentam a restauração de agroecossistemas; incentivam a emancipação e o protagonismo das mulheres e da juventude rural; produzem melhorias na infraestrutura, logística e condições de vida da população rural; apoiam o desenvolvimento de circuitos curtos de comercialização; e/ou impulsionam a organização de grupos sociais e o cooperativismo da agricultura familiar. Nesse bloco são incluídas apenas ações integralmente voltadas para a agricultura familiar, à exceção daquelas relativas à infraestrutura e logística.

- **Bloco C:** Programas/ações/iniciativas/projetos que possuem um enfoque predominantemente convencional, isto é, promovem tecnologias, estruturas, princípios e métodos relacionados à agricultura moderna, ainda que possuam como público-alvo agricultores familiares. Considerando-se que o primeiro bloco reúne ações e programas voltados diretamente para a promoção da Agroecologia e da transição agroecológica, convencionou-se, nesse trabalho, com base na Metodologia do OCA, denominá-lo Orçamento Agroecologia Exclusivo. O segundo bloco, em seu turno, tendo em vista ser integrado por ações que visam à redução de impactos ambientais e a melhorias nas condições de vida e produção dos agricultores e agricultoras familiares, e, assim, acabam por beneficiar o desenvolvimento da Agroecologia, compõe o chamado Orçamento Agroecologia Não Exclusivo. A soma desses dois agrupamentos de ações e de despesas planejadas resulta no chamado Orçamento Agroecologia Geral, de forma que:

**Orçamento Agroecologia Geral = Orçamento Exclusivo + Orçamento Não Exclusivo**

As ações que integram o Bloco C, por sua vez, formam o chamado Orçamento Agricultura Moderna Exclusivo, o qual delimita a atuação do Estado, prevista na peça orçamentária, voltada para a promoção das tecnologias e do paradigma moderno de agricultura. Esse orçamento será contraposto ao Orçamento Agroecologia Geral, a fim de possibilitar uma análise mais apurada das distintas tonalidades que caracterizam as ações do Estado no âmbito da Agricultura e do Desenvolvimento Rural.

Na análise do orçamento, não foram contabilizados programas ou ações referentes às subfunções de Administração Geral, de Formação de Recursos Humanos, de Administração Financeira e de Outros Encargos Especiais, haja vista que o trabalho se concentrou naquelas ações diretamente relacionadas à promoção da agropecuária e de melhorias nas condições de vida no campo. Dessa forma, o Programa 701 – Apoio à Administração Pública e o Programa 702 – Obrigações Especiais foram excluídos da análise.

Para a identificação e seleção das ações que deverão compor o Orçamento Agroecologia Geral, a Metodologia do OCA propõe duas fases complementares: a Seleção Funcional e a Seleção Direta. Na Seleção Funcional, busca-se identificar as funções e subfunções, no âmbito do PPAG, que possuam relação direta com a temática estudada. Essas funções e subfunções tipificam as grandes frentes de atuação da Administração Pública, constituindo classificações padronizadas da ação governamental. Já na Seleção Direta, busca-se apurar de forma mais minuciosa os programas e as ações, de forma a

analisar sistematicamente o seu detalhamento para classifica-los segundo os critérios adotados (VELASCO *et al.*, 2005)

Estabeleceu-se, na fase de Seleção Funcional, que a função do Orçamento ligada à Agroecologia é a função 20 – Agricultura. Entretanto, na análise foram identificadas outras funções que possuem ações ou programas relacionados à agricultura e ao desenvolvimento rural, quais sejam: 14 – Direitos de Cidadania, 18 – Gestão Ambiental, 21 – Organização Agrária e 12 – Educação. Dessa forma, a fase de Seleção Direta foi realizada com os programas e ações entalhados nos limites de abrangência dessas funções. Apenas a função Agricultura teve todos os seus programas e ações contabilizados na análise; no caso das demais, somente foram incluídos os programas e ações que tangenciavam a Agricultura ou o desenvolvimento rural. Os órgãos públicos que foram alvos da análise, sendo responsáveis pelo desempenho dessas funções são a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário (SEDA), a Secretaria de Estado De Agricultura, Pecuária e Abastecimento (SEAPA), a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais (EMATER), a Empresa de Pesquisa Agropecuária de Minas Gerais (EPAMIG); o Instituto Mineiro de Agropecuária (IMA); a Secretaria de Estado de Desenvolvimento e Integração do Norte e Nordeste de Minas Gerais (SEDINOR); o Instituto de Desenvolvimento do Norte e Nordeste de Minas Gerais (IDENE); a Secretaria de Estado de Educação (SEE) e a Fundação Rural Mineira (RURALMINAS), que foi extinta no ano de 2016.

A distribuição dos programas e ações ente os blocos se deu a partir da análise da finalidade da ação, constante do PPAG, e da descrição mais minuciosa da ação e de suas atividades, encontrada no SIGPLAN. Além disso, foram consultados os gestores daquelas as ações que geraram maiores dificuldades na apuração dos critérios, a fim de evitar a ocorrência de imprecisões no que diz respeito ao que deve ou não entrar em cada um dos blocos.

Antes de se adentrar na análise do Orçamento propriamente dito, porém, faz-se necessário compreender como tem se dado o processo de transposição do enfoque agroecológico para a agenda formal do Estado, isto é, como tem ocorrido o processo de assimilação, no ordenamento jurídico do Estado de Minas Gerais, da temática da Agroecologia.

### 3.2 A Agroecologia no ordenamento jurídico

O processo de absorção, pelo ordenamento jurídico, das reivindicações sociais do campo em prol de um paradigma de desenvolvimento rural sustentável, inclusivo e alicerçado na Agroecologia encontrou o seu grande marco na promulgação da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica, em 2012, uma vez que incorporou a temática à agenda pública nacional. Desse modo, Venâncio (2014) delimita três momentos referentes à conformação dessa legislação: o primeiro momento, anterior à PNPO, caracterizou-se pela promulgação de leis estaduais fragmentadas e que com uma compreensão reduzida da produção agroecológica; o segundo, contextualizado na disseminação e consolidação do movimento agroecológico brasileiro, entre os anos de 2011 e 2012, marcados pela

promulgação de diversas leis, ainda a nível estadual; e um terceiro momento, posterior à PNAPO, no qual tem sido instituídas políticas estaduais mais robustas e adequadas às realidades regionais.

O Estado de Minas Gerais enquadra-se nesse terceiro momento, assumindo uma posição pioneira com a promulgação da Lei Estadual nº 21.146 de 14 de janeiro de 2014, que instituiu a PEAPO. Verifica-se que a legislação mineira inovou, em relação à política nacional, no que diz respeito a uma delimitação maior do público-alvo das políticas de promoção da agroecologia e de fomento à transição agroecológica, com destaque para os Povos e Comunidades Tradicionais (PCTs), que não aparecem discriminados na PNAPO. Esse enfoque converge para a realização dos princípios da agroecologia, tendo em vista que esses povos e comunidades são guardiões de saberes tradicionais e de sementes crioulas, além de primarem por laços de solidariedade e coletividade na produção, constituindo, portanto, atores imprescindíveis para o desenvolvimento da Agroecologia em Minas Gerais (VENÂNCIO, 2014).

Para além da PEAPO, destacam-se, no Estado de Minas Gerais, outras duas leis voltadas para a construção de um novo paradigma de desenvolvimento agrário: a Lei Estadual nº 21.147, de 14 de janeiro de 2014, que instituiu a Política Estadual para o Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais de Minas Gerais; e a Lei Estadual nº 21.156, de 17 de janeiro de 2014, que institui a Política Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável da agricultura familiar. Embora essa política não possua, em sua ementa, um enfoque explicitamente voltado para a promoção da Agroecologia, a valorização dos saberes locais e tradicionais, que essas comunidades acumulam, aliada a ações que ensejam a inclusão produtiva dessas comunidades desde uma perspectiva de preservação dos recursos naturais e do patrimônio genético dos ecossistemas, contribui de forma significativa para a concretização dos princípios e diretrizes agroecológicos, principalmente em suas dimensões locais, culturais e ambientais.

Por sua vez, a Política Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável introduz a Agroecologia de forma mais direta, tendo como uma de suas diretrizes, constante do inciso II do artigo 4º a “dinamização da pluriatividade econômica por meio das inovações tecnológicas e da democratização do acesso às tecnologias relacionadas a sistemas de produção sustentáveis, sobretudo de base agroecológica” (MINAS GERAIS, 2014). Logo, a política se pauta em princípios comuns à Agroecologia – embora não a reconheça como paradigma – como o fortalecimento da agricultura familiar, a participação social, a sustentabilidade ambiental, o fomento à organização associativa dos agricultores e a recuperação de ecossistemas degradados, para balizar o desenvolvimento rural que, na legislação, pelo menos, o Estado de Minas Gerais deve adotar.

De base nesses sustentáculos legais, parte-se agora para a análise do orçamento, a fim de verificar o quanto de recursos tem sido destinado – e efetivamente executado – para as diretrizes e estratégias aqui levantadas.

### 3.3 PPAG 2016-2019

Uma breve análise das três edições anteriores do PPAG, vigentes para o período de 2004 a 2015, demonstra que o PPAG 2016-2019 foi pioneiro na incorporação da Agroecologia à agenda governamental, tendo em vista ser o único a apresentar um Orçamento Agroecologia Exclusivo. No PPAG 2004-2007, a palavra Agroecologia é citada apenas uma vez, em uma ação voltada para o manejo do solo, que integrava o programa 0172 – Programa de Revitalização e Desenvolvimento Sustentável da Bacia Hidrográfica do Rio São Francisco, da SEAPA. Já no PPAG 2008-2011, a Agroecologia é incluída de forma secundária em duas ações: 4227 – Apoio à implantação de lavouras comunitárias e 4228 – Apoio à implantação de pomares (Pró-Pomar). Ambas as ações se destinam ao apoio de projetos de produção, “inclusive de base agroecológica” (MINAS GERAIS, 2008), conforme consta do texto da finalidade da ação.

Por fim, o PPAG 2012-2015, o último em vigência, não chega nem mesmo a mencionar a palavra Agroecologia em nenhuma de suas ações do orçamento. Dessa forma, até o ano de 2016, ainda não havia, no orçamento do Estado de Minas Gerais, nenhuma ação ou programa destinados à promoção do enfoque agroecológico ou ao fomento à transição, isto é, não existia um Orçamento Agroecologia Exclusivo. Verifica-se, portanto, que a assimilação da Agroecologia e do desenvolvimento rural sustentável no ordenamento jurídico estadual, em 2014, abriu o caminho para que essa realidade viesse a se modificar no PPAG seguinte, vigente para o ciclo de 2016-2019.

O PPAG 2016-2019 foi elaborado em um contexto não apenas de troca de governo, mas também de saída de um partido que fora eleito, no governo de Minas Gerais, no decorrer de três mandatos consecutivos. Dessa forma, sucederam-se algumas rupturas significativas com orientações e estruturas dos governos anteriores, enquanto surgiam novas instituições, programas e ações que expressavam a visão e as novas prioridades do governo recém-eleito. Dentre essas transformações, destaca-se uma que constituiu um importante ponto de inflexão para as políticas de agricultura familiar, bem como para a Agroecologia – a criação da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário, no ano de 2015.

Até março de 2015, as políticas públicas voltadas diretamente para a agricultura familiar ficavam a cargo da Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento - SEAPA. Entretanto, segundo os documentos internos da própria Secretaria, a atuação da subsecretaria era limitada em razão da disputa pela priorização de pautas na agenda interna da SEAPA, muitas vezes perdendo espaço para as políticas ligadas ao agronegócio. Dessa forma, a criação da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário, a partir da reforma administrativa levada a cabo no início do novo governo, sinalizou para o fortalecimento das pautas da agricultura familiar, do acesso à terra e da segurança alimentar e nutricional sustentável, tendo como público-alvo um segmento da sociedade historicamente negligenciado. Ademais, a pauta da Agroecologia recebeu um inédito destaque institucional, sendo incorporada à estrutura do Estado com a criação da Diretoria de Apoio à

Agroecologia, Produção Orgânica e Agricultura Urbana. A criação de uma unidade organizacional própria significa, para Santos (2011), uma importante sinalização da entrada de determinado assunto na agenda governamental.

O orçamento total destinado à função Agricultura, para o período de 2016 a 2019, foi de R\$ 2.534.088.047,00. No entanto, suprimindo-se o Programa 701 – Apoio à Administração Pública – que compreende ações de planejamento, gestão e finanças, desenvolvimento e capacitação do servidor e remuneração de pessoal ativo e encargos sociais – o orçamento da função soma um montante de R\$ 575.405.379,00. Adicionando-se a esse valor os recursos destinados aos programas e ações das outras funções consideradas, chega-se a um total de R\$ 648.821.839,00, que será o valor tomado como base para fins de análise. A Tabela 1 revela o valor do orçamento destinado a cada órgão ou fundo no Estado de Minas Gerais.

TABELA 01 – Valor do orçamento destinado a cada órgão ou fundo – Minas Gerais – 2016-2019

Orçamento por órgão/fundo	Valor
EMATER	R\$ 170.595.672,00
EPAMIG	R\$ 26.581.191,00
Fundo Pró-Floresta	R\$ 4.000,00
Fundo Estadual de Desenvolvimento Rural	R\$ 4.000,00
Fundo Estadual do Café	R\$ 4.527,00
Fundo de Desenvolvimento Regional do Jaíba	R\$ 4.000,00
IDENE	R\$ 200.451.688,00
IMA	R\$ 17.252.441,00
RURAL-MINAS	R\$ 48.199.132,00
SEDA	R\$ 42.189.701,00
SEDINOR	R\$ 76.117.456,00
SEAPA	R\$ 12.418.031,00
SEE	R\$ 55.000.000,00
Total	R\$ 648.821.839,00

Fonte: SIGPLAN. Elaboração própria.

Verifica-se que a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário, nessa nova configuração, absorveu cerca de 7% do total do orçamento destinado à Agricultura e ao Desenvolvimento Rural, o que constitui um percentual consideravelmente inferior à parcela destinada à EMATER, à EPAMIG e ao IMA, órgãos vinculados à Secretaria de Estado de Agricultura, Pecuária e Abastecimento. Juntos, esses últimos órgãos atingem um percentual superior a 35% do orçamento.

### 3.3.1 Orçamento Agroecologia Exclusivo: ações e programas do PPAG 2016-2019 diretamente ligados à agroecologia

A análise do PPAG 2016-2019 acusou a existência de quatro ações, inseridas no escopo de três

programas distintos, que estão diretamente relacionadas à promoção da Agroecologia, isto é, são explicitamente orientadas pelo enfoque agroecológico. Dessa forma, o orçamento total destinado à Agroecologia foi, para o período de 2016 a 2019, de R\$ 3.376.755,00. Esses recursos foram alocados em duas unidades diferentes – a Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural (EMATER) e a Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário (SEDA). Logo, o orçamento que se considerou ser destinado para ações e programas de promoção da Agroecologia corresponde a apenas 0,52% do que se considerou o orçamento total da agricultura e do desenvolvimento rural.

A primeira ação identificada é a 4158 – Assistência Técnica na Agroecologia, que tem como público-alvo agricultores familiares e é encabeçada pela EMATER. Tal ação tem como objetivo fornecer orientações técnicas aos agricultores familiares no manejo e no aprimoramento de sistemas agroecológicos de produção e implementar procedimentos técnicos adequados do ponto vista agroecológico, que promovam o processo gradual de mudança nas formas de manejo dos agroecossistemas e propiciem a transição de um modelo agroquímico de produção para outro modelo de agricultura que incorpore princípios, métodos e tecnologias de base ecológica. Logo, o processo de implementação envolve a realização de visitas técnicas às propriedades rurais, diagnósticos, reuniões, dias de campo, oficinas, cursos, seminários, unidades de referência e intercâmbios.

A Assistência Técnica e Extensão Rural consiste, segundo a Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010, em “serviço de educação não formal, de caráter continuado, no meio rural, que promove processos de gestão, produção, beneficiamento e comercialização das atividades e dos serviços agropecuários e não agropecuários, inclusive das atividades agroextrativistas, florestais e artesanais” (BRASIL, 2010). Em meados da década de 70, consolidou-se, no Brasil, um modelo desenvolvimentista de ATER, desde uma perspectiva verticalizada e autoritária, sustentado na ideia de uma missão civilizatória de “levar” conhecimento, por meio da difusão de pacotes tecnológicos, para os produtores rurais. Esse conceito, contudo, passou por um longo processo de evolução, abrangendo hoje uma dimensão mais participativa e integrada às dinâmicas locais, objetivando a elaboração e implementação de estratégias de desenvolvimento rural sustentável para a expansão e o fortalecimento da agricultura familiar (MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO, 2004).

Segundo Carmo (2008), embora a ação coletiva dos agricultores seja a força geradora das transformações sociais no meio rural, a participação de outros atores, sobretudo o Estado, é fundamental nos processos de mudanças tecnológicas e organizacionais, de forma que a extensão agroecológica assume um papel imprescindível no sentido de difundir o enfoque agroecológico e as suas tecnologias e inovações e fornecer subsídios e assistência para o processo de transição agroecológica.

Outra ação constante do PPAG 2016-2019 voltada para a transição agroecológica é a 4242 - Fomento à produção sustentável da agricultura, criação animal, extrativismo e pesca familiar – transição

agroecológica. Ela está incluída no escopo de atuação da SEDA e tem como público-alvo trabalhadores rurais sem-terra; povos e comunidades tradicionais; agricultores familiares; atingidos por barragens e grandes empreendimentos; e órgãos municipais, estaduais e federais. Seu objetivo é promover o apoio à transição agroecológica por intermédio das seguintes atividades: capacitação em produção agroecológica; suporte à produção agrícola, aquícola e pesqueira; fomento à produção agroextrativista; conservação da agrobiodiversidade; e recuperação de áreas degradadas.

As atividades de capacitação consistem na oferta de cursos sobre produção agroecológica, a serem ministrados pelos jovens contemplados pela ação de “Apoio à permanência do jovem no campo e à continuidade da agricultura familiar – Sucessão Rural”, inserida no programa governamental “Cidadania no Campo: Construindo o Desenvolvimento Sustentável”. As capacitações contam ainda com um módulo de organização e associativismo, a fim de propiciar que os agricultores se associem e, desse modo, tornem-se aptos a receber os equipamentos fornecidos pelo Estado.

As atividades de suporte à produção agrícola e aquícola destinam-se à distribuição de equipamentos e insumos agrícolas e aquícolas e de tecnologias sociais agroecológicas a agricultores, pescadores e aquicultores familiares que ainda não dispõem de acesso ao PRONAF, além de capacitações em produção agroecológica. Ademais, tais atividades visam à difusão de conceitos e informações referentes ao acesso às políticas públicas, gestão administrativa nas organizações, gestão empreendedora, legislação ambiental, comercialização, organização social e acesso ao crédito e beneficiamento do pescado para agregação de valor. Por sua vez, o fomento à produção agroextrativista pauta-se em atividades de coordenação do “Programa mineiro de incentivo ao cultivo, à extração, ao consumo, à comercialização e à transformação do pequi e demais frutos e produtos nativos do cerrado – Pró-Pequi”, envolvendo as atividades de apoio à profissionalização dos beneficiários e à produção, processamento, comercialização, divulgação e melhoria da qualidade de frutos e produtos nativos do cerrado.

Além dessas, outra ação diretamente ligada à Agroecologia promovida pelo Estado de Minas Gerais e inserida no âmbito de ação da SEDA é a 4136 - Apoio à permanência do jovem no campo e à continuidade da agricultura familiar - Sucessão Rural. Ela tem como público-alvo jovens egressos de cursos técnicos agropecuários, ofertados por Escolas Família Agrícola (EFAs) e/ou Institutos Federais de Educação Tecnológica (IFETs). A ação tem como propósito o pagamento de benefício, em forma de bolsa, para egressos de cursos técnicos agropecuários ofertados por Escolas Família Agrícola (EFAs) e/ou IFETs, devidamente registrados no Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de Minas Gerais (CREA-MG), no decorrer de um período de 30 meses, com vistas a desenvolver atividades de ATER junto à Empresa de Assistência Técnica e Extensão Rural do Estado de Minas Gerais. O objetivo é que os jovens recebam, ao longo do desenvolvimento das atividades de ATER, formação continuada, referente, principalmente, a políticas públicas de desenvolvimento rural, agroecologia e a projetos de agroindústrias familiares. Ademais, ao final do período de recebimento do

benefício, propõe-se que o jovem seja incentivado a se organizar em cooperativas de trabalhadores rurais e/ou a se inserir em redes realizadoras de ATER (incluindo a EMATER), a fim de que permaneça vivendo no campo e contribuindo para o desenvolvimento sustentável do meio rural.

Tendo em vista a importância da questão da sucessão rural para a sustentabilidade da agricultura familiar e a potencialidade da Agroecologia de incentivar o protagonismo e a permanência da juventude rural no campo, a disseminação de práticas agroecológicas para os jovens, combinada a ações de ATER e de formação continuada, possui grande potencial no sentido da promoção de um desenvolvimento rural sustentável.

Por fim, a última ação que se considerou estar diretamente ligada à Agroecologia no PPAG 2016-2019 foi a 4172 - Campanha de conscientização para redução do uso de agrotóxico, promovida pela SEDA. A ação tem como público-alvo agricultores familiares, assentados da reforma agrária, povos e comunidades tradicionais, extrativistas, trabalhadores rurais sem-terra; e atingidos por barragens e por grandes empreendimentos. A ação foi criada pela emenda nº 247 da Comissão de Participação Popular e, não obstante não contenha explicitamente, isto é, no texto da ação, nenhuma orientação agroecológica, vai ao encontro do primeiro nível do processo de transição agroecológica, que é a redução do emprego de produtos químicos na produção, conforme postulado por Gliessman (2005). Dessa forma, pelo fato de buscar, pelas vias da conscientização, a minimização do uso dos agrotóxicos, considera-se que essa ação promove os estágios iniciais da transição agroecológica.

### 3.3.2 Orçamento Agroecologia Não Exclusivo: ações e programas do PPAG 2016-2019 que contribuem ou têm potencial de contribuir, ainda que indiretamente, para o desenvolvimento da Agroecologia

O Orçamento Agroecologia Não Exclusivo é constituído pelos programas e ações que promovem o desenvolvimento rural e o fortalecimento de agricultores familiares e que, dessa forma, contribuem ou têm potencial de contribuir e criar condições, direta ou indiretamente, para perfazer um ou mais princípios, diretrizes ou estratégias da Agroecologia e do processo de transição agroecológica. Ademais, compõem esse Orçamento aqueles programas e ações cujos recursos destinam-se à melhoria nas condições de vida no campo em geral, à segurança e soberania alimentar e nutricional, ao acesso à terra e à garantia de renda aos agricultores. Trata-se das iniciativas governamentais que, embora não tenham relação direta com a produção agrícola, são necessárias para a própria sobrevivência e garantia de uma vida digna para a população rural.

Com o intuito de lapidar a análise, foram definidos 10 eixos integrantes do Orçamento Agroecologia Não Exclusivo, quais sejam: (1) Fomento dos circuitos curtos de comercialização; (2) Apoio à sucessão rural e ao protagonismo das mulheres e da juventude do campo; (3) Adequação, recuperação e preservação de agroecossistemas e de recursos naturais; (4) Fortalecimento da agricultura familiar; (5) Apoio ao cooperativismo; (6) Segurança e Soberania Alimentar e Nutricional;



(7) Fortalecimento de Povos e Comunidades Tradicionais; (8) Participação Social; (9) Infraestrutura, logística e condições de vida no campo e (10) Regularização fundiária e acesso à terra.

Verifica-se que o montante de recursos que compõe o Orçamento Agroecologia Não Exclusivo, no PPAG 2016-2019, é de R\$ 574.299.151,00, o que representa cerca de 89% do orçamento considerado da Agricultura e do Desenvolvimento Rural. Com vistas a compreender a relação entre os eixos e os princípios e diretrizes da Agroecologia, buscou-se associar cada eixo às multidimensões da sustentabilidade que atende, conforme preconizado por Caporal e Costabeber (2002), quais sejam: cultural, econômica, política, ética, social e ambiental. A Tabela 02 apresenta os valores e o percentual do Orçamento Não Exclusivo, dedicados a cada eixo e as dimensões da sustentabilidade que cada um desses eixos satisfaz.

TABELA 02 - Recursos do Orçamento Agroecologia Não Exclusivo por eixo e dimensões de sustentabilidade – Minas Gerais – PPAG 2016-2019

Eixo	Valor do Orçamento Agroecologia Não Exclusivo destinado ao eixo	Percentual do Orçamento Não Exclusivo
Eixo 1 - Fomento dos circuitos curtos de comercialização	R\$ 2.759.930,00	0,48%
Eixo 2 - Apoio à sucessão rural e ao protagonismo das mulheres e da juventude do campo	R\$ 56.609.553,00	9,86%
Eixo 3 - Adequação, recuperação e preservação de agroecossistemas e de recursos naturais	R\$ 5.466.846,00	0,95%
Eixo 4 - Fortalecimento da agricultura familiar	R\$ 353.232.809,00	61,51%
Eixo 5 - Apoio ao cooperativismo	R\$ 76.757.237,00	13,37%
Eixo 6 - Segurança e Soberania Alimentar e Nutricional	R\$ 20.668.479,00	3,60%
Eixo 7 - Fortalecimento produtivo de Povos e Comunidades Tradicionais	R\$ 1.165.515,00	0,20%
Eixo 8 - Participação Social	R\$ 349.389,00	0,06%
Eixo 9 - Infraestrutura, logística e condições de vida no campo	R\$ 48.066.822,00	8,37%
Eixo 10 - Regularização fundiária e acesso à terra	R\$ 9.222.571,00	1,61%
<b>TOTAL</b>	<b>R\$ 574.299.151,00</b>	<b>100,00%</b>

Fonte: Elaboração própria.

Destarte, esses dez eixos compõem o Orçamento Agroecologia Não Exclusivo, que, por sua vez, representa a maior parte do Orçamento Agroecologia Geral, o que demonstra o significativo potencial de atuação que o Estado de Minas Gerais possui para a promoção da Agroecologia e do desenvolvimento rural sustentável. Apesar disso, destaca-se que grande parte das ações que integram o Orçamento Não Exclusivo ainda está debaixo de um paradigma predominantemente convencional, isto é, embora ensejem melhorias nas condições de vida do agricultor familiar, o aprimoramento de sua produção e comercialização e a redução nos impactos ambientais, ainda carecem de uma orientação clara para a Agroecologia e de uma preocupação no sentido de promovê-la por parte dos diversos órgãos responsáveis pelas funções e subfunções que tangenciam a agricultura.

### 3.3.3 Orçamento Agricultura Moderna Exclusivo: ações e programas do PPAG 2016-2019 que promovem diretamente o paradigma de agricultura convencional

Passa-se agora a apresentar os programas e ações que se subscrevem no Bloco C, isto é, que possuem um enfoque predominantemente convencional e reproduzem e fomentam tecnologias, estruturas, princípios e métodos típicos da agricultura moderna, mesmo que possuam como público- alvo agricultores familiares. Aqui são incluídas as ações voltadas para a promoção do agronegócio e da agroindústria, para a assistência técnica desde um enfoque convencional, a transferência e disseminação de tecnologias modernas e de espécies geneticamente modificadas e as ações de certificação e de vigilância sanitária que acontecem nos moldes da agricultura moderna.

Nessa análise foram definidos 05 eixos constituintes do Orçamento Agricultura Moderna Exclusivo, a saber: (1) Tecnologias e difusão de espécies híbridas; (2) Fomento do agronegócio e da agroindústria; (3) Assistência técnica com enfoque convencional; (4) Certificação e vigilância sanitária nos padrões convencionais; (5) Outras ações.

Constata-se que a soma de recursos destinada ao Orçamento Agricultura Moderna Exclusivo no PPAG 2016-2019 foi equivalente a R\$ 69.093.592,00, o que representa 10,65% do orçamento total considerado para a Agricultura e o Desenvolvimento Rural. A Tabela 3 apresenta os valores e o percentual do Orçamento Agricultura Convencional Exclusivo destinados a cada eixo.

TABELA 03 – Recursos e percentual do Orçamento Moderna Exclusivo por eixo – Minas Gerais – PPAG 2016-2019

Eixo	Valor do Orçamento Agricultura Convencional Exclusivo destinado ao eixo	Percentual do Orçamento Exclusivo
Eixo 1 - Tecnologias e difusão de espécies híbridas	R\$ 13.237.269,00	19,16%
Eixo 2 - Fomento do agronegócio e da agroindústria	R\$ 23.764.835,00	34,40%
Eixo 3 - Assistência técnica com enfoque convencional	R\$ 13.981.362,00	20,24%
Eixo 4 - Certificação e vigilância sanitária nos padrões convencionais	R\$ 17.452.126,00	25,26%
Eixo 5 - Outras ações	R\$ 658.000,00	0,95%
Total	R\$ 69.093.592,00	100,00%

Fonte: SIGPLAN. Elaboração própria.

### 3.3.4 Avaliação situacional do Orçamento Agroecologia Geral: uma análise comparativa com o Orçamento Agricultura Moderna Exclusivo

A avaliação situacional do Orçamento Agroecologia Geral, conforme proposto na Metodologia do OCA, tem por objetivo comparar o valor apurado com variáveis econômico-fiscais e, ainda, com outros gastos públicos, como gastos administrativos ou serviço da dívida. No presente trabalho, optou-se por estabelecer um comparativo entre o Orçamento Agroecologia Geral e o Orçamento

Agricultura Moderna Exclusivo, com o intuito de analisar o processo de transposição da Agroecologia da agenda formal para a agenda governamental e verificar a composição da agenda governamental do Estado, de forma a compreender em qual desenvolvimento rural ele tem balizado suas ações para o ano de 2016 e para os três anos por vir.

Em primeiro lugar, observou-se que o Orçamento Agricultura Moderna Exclusivo é vinte vezes maior do que o Orçamento Agroecologia Exclusivo, ocupando, dessa forma, um espaço muito mais amplo na agenda governamental e conformando, assim, o enfoque predominante que norteia as ações, programas e políticas do Estado de Minas Gerais.

Logo, mesmo com a transposição da Agroecologia para a agenda formal do Estado, observada no pioneirismo de Minas Gerais na promulgação da Lei nº 21.146, em 2014, ainda não se consolidou uma agenda efetiva de promoção da Agroecologia e de fomento à transição agroecológica. Conseqüentemente, as ações ora existentes são embrionárias e pouco estruturadas, embora o planejamento vigente tenha sido elaborado já no contexto de implementação da PEAPO.

Segundo Buainain (2006), a prática da agricultura alternativa com base agroecológica é um processo não trivial que demanda recursos financeiros, sobretudo no decorrer da fase de transição, requer uma capacidade de gestão abrangente, envolvendo a gestão da unidade de produção, gestão comercial e financeira, e exige uma capacidade de adesão a inovações tecnológicas da agroecologia, isto é, de tecnologias e infraestrutura diferentes da agricultura convencional.

Nesse processo, em que a mera tomada de consciência do agricultor não é o suficiente, dois fatores se tornam essenciais: a pertença do agricultor em grupos, associações, cooperativas e ONGs, para possibilitar a construção de uma identidade, a ação coletiva e o fortalecimento político e econômico dos produtores (BAUER; MESQUITA, 2008), e a ativa participação do Estado na construção de políticas públicas e de estratégias adequadas ao desenvolvimento rural sustentável, por meio da implementação de um projeto de desenvolvimento bem estruturado e adaptado às especificidades da agricultura familiar, que consiga fomentar a transição agroecológica e apoiar o produtor (CARMO, 2008).

A implementação de um projeto de desenvolvimento, como defende a autora, não implica em ações isoladas e dispersas, com um orçamento limitado e sujeitas a constantes cortes devido à falta de um caráter mais prioritário, mas na estruturação de um projeto integralmente embasado nos princípios da agroecologia e que tenha capacidade de enfrentar, de forma sistêmica, os desafios que se impõem à agricultura familiar, e amparar o agricultor familiar em todas as etapas do processo, desde a transição agroecológica até a comercialização. Significa, portanto, a montagem de todo um sistema que promova uma agricultura mais sustentável, inclusive em suas normativas e regulamentações, semelhante ao que ocorreu com a agricultura convencional na segunda metade do século XX.

Dessa forma, a primazia, tanto na disponibilidade de recursos quanto no desempenho, do Orçamento

Agricultura Moderna Exclusivo em relação ao Orçamento Agroecologia Exclusivo evidencia que ainda inexistesse esse projeto de desenvolvimento idealizado – a despeito da ampliação do espaço da Agroecologia na agenda, no último PPAG – e que ainda impera o paradigma convencional de agricultura. Para que esse projeto possa se tornar realidade, uma etapa relevante é a elaboração do Plano Estadual de Agroecologia e Produção Orgânica (PLEAPO), conforme consta do artigo 7º da Lei nº 21.146 (MINAS GERAIS, 2014). Nesse sentido, a formulação de um plano contribuiria para a construção de uma estratégia coesa e articulada de promoção da Agroecologia que perpassasse as diversas instituições e órgãos no âmbito do estado.

Outra discussão a ser tecida a partir da análise do orçamento é a preponderância do Orçamento Agroecologia Não Exclusivo no aporte total de recursos considerado para a Agricultura e o Desenvolvimento rural. Como visto, esse orçamento é composto por ações e programas que tangenciam ou fomentam aspectos e elementos importantes da agricultura, como a inclusão produtiva de agricultores familiares e o desenvolvimento de Povos e Comunidades Tradicionais. Por conseguinte, ele encerra um expressivo potencial de disseminação do enfoque agroecológico, pelo Estado, uma vez que este pode utilizar de canais já institucionalizados e de ações e programas que já concentram um quantitativo significativo de recursos, adequando-os a uma lógica mais sustentável, com base agroecológica, de produção.

Um exemplo disso é a EMATER-MG, empresa responsável por 26,29% do total de recursos do orçamento considerado para Agricultura e o Desenvolvimento Rural, e encarregada por ações sobremaneira expressivas no Orçamento Agroecologia Não Exclusivo, como a 4159 - Apoio ao desenvolvimento da agricultura familiar, que concentra, por si só, R\$ 145.925.877,00. Apenas no ano de 2014, as ações e programas da EMATER-MG atingiram os 790 municípios conveniados e atenderam em torno de 400 mil agricultores e produtores do Estado de Minas Gerais (EMATER, 2015). Essa vasta capilaridade e abrangência – com a cobertura de 92,6% dos municípios do estado – descortina vias formais de acesso aos agricultores familiares e por agricultores, o que favorece o processo de alcance e difusão de informações e tecnologias de base agroecológica. Soma-se a isso o fato de que essas ações já são mais estruturadas no âmbito do Estado, além de possuírem uma quantidade de recursos muito mais elevada do que as ações do Orçamento Agroecologia Exclusivo.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em um contexto de insustentabilidade do paradigma da agricultura convencional, a Agroecologia surgiu como uma nova perspectiva de produção e de promoção de um desenvolvimento agrícola multidimensional, inclusivo, equitativo e ambientalmente sustentável. Trata-se, portanto, de um novo paradigma, cujos princípios, diretrizes e estratégias entram em confronto direto com as práticas e tecnologias convencionais, tanto no manejo dos agroecossistemas, quanto na significação da

identidade do agricultor e de suas interações com o ecossistema e com os consumidores. Esse processo de resignificação se dá por intermédio da transição agroecológica, que envolve uma mudança complexa, multilinear e gradual, adaptada à realidade do agroecossistema.

Isto posto, verifica-se que o processo de transposição da agroecologia para as agendas formal e governamental do Estado enfrenta uma série de entraves que dificultam a formação de uma agenda efetiva de implementação. Em geral, o Estado possui suas instituições, estruturas e normativas orientadas para uma lógica convencional, como é o caso das normativas sanitárias, e que, portanto, não conseguem propiciar o desenvolvimento do enfoque agroecológico desde uma perspectiva holística. Por conseguinte, o caminho na direção da sustentabilidade perpassa uma “revolução paradigmática” do Estado, por intermédio da construção de um projeto de desenvolvimento que busque fortalecer a agricultura familiar e fomentar a transição agroecológica, criando condições para que os produtores se organizem e estabeleçam ações sociais coletivas para conduzir esse desenvolvimento.

O Estado de Minas Gerais tem dado, nos últimos anos, os primeiros passos nessa direção, principalmente a partir de 2014. Verifica-se um movimento no sentido da incorporação da agroecologia à agenda formal do Estado, por intermédio da promulgação da Política Estadual de Agroecologia e Produção Orgânica, em 2014, além das leis voltadas para o desenvolvimento rural sustentável e para o fortalecimento da agricultura familiar, como a Lei nº 21.156, de 17 de janeiro de 2014, que instituiu a Política Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável da agricultura familiar, e a Lei nº 21.147, que instituiu a Política Estadual para o Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais de Minas Gerais.

No que diz respeito à formação da agenda governamental, verificou-se que houve um aumento das ações voltadas diretamente para a promoção da Agroecologia e dos recursos destinados a elas, os quais se concentram no Orçamento Agroecologia Exclusivo. Esse aumento se observou no PPAG 2016-2019, comparativamente aos três planos anteriores, a saber: o PPAG 2004-2007, o PPAG 2008-2011 e o PPAG 2012-2015. Ademais, ganha destaque, nesse processo, a criação da Secretaria de Estado de Desenvolvimento Agrário, em 2015, que conta com uma unidade organizacional – a Diretoria de Apoio à Agroecologia, Produção Orgânica e Agricultura Urbana – voltada diretamente para a realização de ações de promoção da agroecologia e da transição agroecológica.

A análise dessa marcha inicial de incorporação da Agroecologia à agenda governamental do Estado de Minas Gerais culminou com alguns apontamentos importantes para a compreensão desse processo. Em primeiro lugar, verificou-se que o Orçamento Agroecologia Exclusivo é vinte vezes menor do que o Orçamento Agricultura Moderna Exclusivo, demonstrando, assim, a primazia do enfoque convencional sobre o agroecológico. Para mais, as quatro ações identificadas que integram o primeiro orçamento demarcam uma atuação esparsa e embrionária do Estado, de forma que inexistem, em Minas

Gerais, uma política ou um projeto de desenvolvimento estruturado que oriente a ação estatal em prol da disseminação do enfoque agroecológico.

Além disso, constatou-se que o Orçamento Agroecologia Não Exclusivo representa 88,51% do montante de recursos considerado para a Agricultura e o Desenvolvimento Rural, o que sinaliza o elevado potencial do Estado de fortalecer a agricultura familiar e promover a inclusão produtiva dos agricultores na perspectiva da Agroecologia, por intermédio de ações e programas já consolidados e que já possuem uma soma considerável de recursos.

Desse modo, considera-se que, a despeito dos primeiros passos dados na direção da construção de um desenvolvimento rural sustentável de base agroecológica, o Estado ainda é ditado por uma lógica predominantemente convencional que coopta suas instituições e recursos. Em um contexto de escassez de recursos e disputas por espaço político, no qual os setores ligados ao agronegócio tomam a dianteira por constituírem as forças políticas dominantes, o a adoção do desenvolvimento rural sustentável por meio do paradigma agroecológico significaria um caminho único para esse desenvolvimento. No entanto, isso não quer dizer que o Estado deve romper abruptamente com as práticas e tecnologias convencionais; ao contrário, precisa compreender que a transição agroecológica é um processo gradual e que deve ser implementado de forma minuciosamente planejada, a fim de se adequar às potencialidades e carências de cada segmento dentro da agricultura.

## Referências

ALMEIDA, Jalcione. Da ideologia do progresso à ideia de desenvolvimento (rural) sustentável. In: ALMEIDA, J.; NAVARRO, Z. (orgs.). **Reconstruindo a agricultura: ideias e ideais na perspectiva do desenvolvimento rural sustentável**. 1ª ed. Porto Alegre: Editora da Universidade (UFRGS), 1997. p. 33-55.

ALTIERI, Miguel. **Agroecologia: A dinâmica produtiva da agricultura sustentável**. 5ª. ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008. 117 p.

ALTIERI, Miguel. **Agroecologia: Bases científicas para uma agricultura sustentável**. 3ª. ed. São Paulo: Expressão Popular; AS-PTA, 2012.

ANVISA – AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA; UFPR. Seminário MERCADO DE AGROTÓXICO E REGULACÃO, 2012. Brasília: Anvisa. Acesso em: 11 abr. 2012.

BAUER, Márcio André Leal; MESQUITA, Zilá. Organizações sociais e agroecologia: construção de identidades e transformações sociais. **Revista de Administração de Empresas**, vol. 48, n. 3, p. 23-34, jul/set 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v48n3/a03v48n3.pdf>>. Acesso em: 23 set 2016

BENKO, G. O novo debate regional: posições em confronto. In: BENKO, Georges; LIPIETZ, Alain (orgs.). **As regiões ganhadoras: os novos paradigmas da geografia econômica**. Portugal: CELTA Editora LDA, 1998.

BRASIL. **Lei nº 12.188, de 11 de janeiro de 2010**. Institui a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural para a Agricultura Familiar e Reforma Agrária - PNATER e o Programa Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural na Agricultura Familiar e na Reforma Agrária - PRONATER, altera a Lei no 8.666, de 21 de junho de 1993, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 jan 2010, p. 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/L12188.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/L12188.htm)>. Acesso em: 20 out. 2016.

CAPORAL, F. R.; COSTABEBER, J. A. **Agroecologia: Enfoque científico e estratégico para apoiar o desenvolvimento rural sustentável**. Porto Alegre: EMATER/RS, 2002. 48p. (mimeo.).

CAPORAL, F. R.; COSTABEBER, J. A. **Agroecologia: alguns conceitos e princípios**. Brasília: MDA/SAF/DATER-IICA, 2004. 24 p. Disponível em: <<http://www.fca.unesp.br/Home/Extensao/GrupoTimbo/Agroecologia-Conceitoseprincípios.pdf>>. Acesso em: 02 set. 2016.

CARMO, Maristela Simões. Agroecologia: novos caminhos para a agricultura familiar. **Revista Tecnologia & Inovação Agropecuária**, São Paulo, v. 1, n. 2, p. 28-40, dez 2008. Disponível em: <[http://www.dge.apta.sp.gov.br/publicacoes/T%26IA2/T%26IAv1n2/Artigo\\_Agroecologia\\_Novos\\_Caminhos\\_3.pdf](http://www.dge.apta.sp.gov.br/publicacoes/T%26IA2/T%26IAv1n2/Artigo_Agroecologia_Novos_Caminhos_3.pdf)>. Acesso em: 09 set. 2016.

CANUTO, João Carlos. Dimensão socioambiental da agricultura sustentável. In: UZÊDA, Mariella Camardelli (Org.). **O desafio da agricultura sustentável : alternativas viáveis para o sul da Bahia**. Ilhéus, Ba : Editus, 2004, p. 33-50.

DORNELAS, Rafaela Silva. **Modernização Agrícola no Brasil e Colonialidades**. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 38., 2014, Caxambu, MG. GT 21: Metamorfoses do Rural Contemporâneo. São Paulo: ANPOCS, 2014. Disponível em: <<http://www.anpocs.org/index.php/papers-38-encontro/gt-1/gt21-1/8812-modernizacao-agricola-no-brasil-e-colonialidades/file>>. Acesso em: 25 ago 2016.



EHLERS, E. **Agricultura Sustentável: Origens e perspectivas de um novo paradigma**. 2ª ed. Guaíba: Agropecuária, 1999. 157p.

EMPRESA DE ASSISTÊNCIA TÉCNICA E EXTENSÃO RURAL DO ESTADO DE MINAS GERAIS – EMATER-MG. **Resultados 2014**. Minas Gerais: EMATER-MG. 2015. Disponível em: <<http://www.emater.mg.gov.br/doc/site/AEmatermg/Relat%C3%B3rio%20Resultados%202014.pdf>>. Acesso em: 29 out. 2016.

GLIESSMAN, Stephen R. **Agroecologia: Processos Ecológicos em Agricultura Sustentável**. 3ª ed. Porto Alegre: UFRGS, 2005. 653 p.

GUZMÁN CASADO, G.; GONZÁLEZ DE MOLINA, M.; SEVILLA GUZMÁN, E. (coords.). **Introducción a la Agroecología como desarrollo rural sostenible**. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa, 2000.

MATOS, A.K.V. Revolução Verde, biotecnologia e tecnologias alternativas. **Cadernos da FUCAMP**, Monte Carmelo, MG, v.10, n.12, p.1-17, 2010. Disponível em: <<http://www.fucamp.edu.br/editora/index.php/cadernos/article/view/134>>. Acesso em: 19 ago. 2016.

MAZOYER, Marcel; ROUDART, Laurence. **História das agriculturas no mundo: Do neolítico à crise contemporânea**. São Paulo: Editora UNESP; Brasília, DF: NEAD, 2010. 568p. Disponível em: <<http://w3.ufsm.br/gpet/files/Historia%20das%20agriculturas%20no%20mundo%20-%20Mazoyer%20e%20Roudart.pdf>>. Acesso em: 16 ago. 2016.

MINAS GERAIS. **Lei nº 17.347 de 16 de janeiro de 2008**. Dispõe sobre o Plano Plurianual de Ação Governamental - PPAG - para o período 2008-2011. Diário do Executivo, Minas Gerais, 17 jan 2008. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=17347&comp=&ano=2008>>. Acesso em: 29 out. 2016.

MINAS GERAIS. **Lei nº 21.146, de 14 de janeiro de 2014**. Institui a Política Estadual de Agroecologia e Produção Orgânica – PEAPO – e dá outras providências. Diário do Executivo, Minas Gerais, 15 jan. 2014. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=21146&comp=&ano=2014>>. Acesso em: 25 mai. 2016.

MINAS GERAIS. **Lei nº 21.156, de 17 de janeiro de 2014**. Institui a Política Estadual de Desenvolvimento Rural Sustentável da agricultura familiar. Diário do Executivo, Minas Gerais, 17 jan 2014. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=21156&ano=2014>>. Acesso em: 25 out. 2016.

MINAS GERAIS. **Lei nº 21.968 de 14 de janeiro de 2016**. Institui o Plano Plurianual de Ação Governamental para o quadriênio 2016-2019 – PPAG – PPAG 2016-2019. Diário do Executivo, Minas Gerais, 15 jan. 2016. Disponível em: <<http://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?tipo=LEI&num=21968&comp=&ano=2016>>. Acesso em: 29 out. 2016.

MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO AGRÁRIO. **Política Nacional de assistência técnica e extensão rural**. Brasília: MDA, 2004. Disponível em: <<http://portal.mda.gov.br/o/895055>>. Acesso em: 21 out 2016.

MORGADO, Laerte Ferreira. **O orçamento público e a automação do processo orçamentário**. Brasília: Centro de Estudos da Consultoria do Senado, 2011. Disponível em:

<<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-85-o-orcamento-publico-e-a-automacao-do-processo-orcamentario>>. Acesso em: 25 out. 2016.

PEREIRA, F.A.; CARNEIRO, M.R.; ANDRADE, L.M. (coords.). **Marco Referencial em Agroecologia**. Brasília, DF: Embrapa Informação Tecnológica, 2006. 70 p. Disponível em: <<http://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/item/66727/1/Marco-referencial.pdf>>. Acesso em: 21 mai. 2016.

SANTOS, Rita de Cássia L. F. O impacto de decisões orçamentárias na conformação de eventos sociais: um programa de pesquisas a partir da investigação de bases de dados do orçamento. In: VAZ, Flávio Tonelli; MARTINS, Floriano José (Orgs.). **Orçamento e políticas públicas: condicionantes e externalidades**. Brasília: Associação Nacional dos Auditores Fiscais da Receita Federal do Brasil e Fundação ANFIP de Estudos da Seguridade Social, 2011. p. 13-29.

TERRA, F. H. B.; PELAEZ, V. A história da indústria de agrotóxicos no Brasil: das primeiras fábricas na década de 1940 aos anos 2000. In: **Anais do Congresso da Sociedade Brasileira de Economia e Sociologia Rural**, 47. Porto Alegre: RS, 2009. Disponível em: <<http://www.sober.org.br/palestra/13/43.pdf>>. Acesso em: 01 set 2016.

VENÂNCIO, Marina Demaria. **A agroecologia no Brasil e seus aspectos jurídicos: Caminhos para a consolidação de um modelo produtivo sustentável**. 2014. 145 f. Monografia (Graduação em Direito) – Departamento de Direito, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2014. Disponível em: <<https://repositorio.ufsc.br/handle/123456789/127469>>. Acesso em: 14 ago. 2016.

VELASCO, A.M.; MORONI, J.A.; GOÍÁS, J.; BUVINICH, M.R.; SEGONE, M. (Coords.) **De olho no orçamento criança: atuando para priorizar a criança e o adolescente no orçamento público**. São Paulo: [s.n.], 2005. Disponível em: <[https://www.unicef.org/brazil/pt/de\\_olho\\_orcamento\\_crianca.pdf](https://www.unicef.org/brazil/pt/de_olho_orcamento_crianca.pdf)>. Acesso em: 05 set. 2016.